

**IMPLEMENTASI KEMAUAN POLITIK PEMERINTAH DAERAH
DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG
DEMOKRATIS BIDANG PENDIDIKAN
DI KABUPATEN SEMARANG**

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh Derajat Sarjana S-2
Dalam Program Studi Magister Ilmu Hukum Pasca Sarjana Universitas
Muhammadiyah Surakarta**



Disusun Oleh:

**NAMA : SIR SAMSURI
NIM : R 100030041**

**PROGRAM PASCA SARJANA
MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA
2005**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Asas kebebasan bertindak (*freies ermessen*) dikenal dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tujuan utama pemberian kebebasan bertindak kepada pemerintah daerah, yakni untuk memperlancar tugas-tugas pemerintah daerah guna merealisasi visi, misi dan strategi, yang telah dicanangkan oleh pemerintah daerah setempat. Salah satu aspek kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah tersebut, adalah kebebasan bertindak dalam bidang hukum.

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia merupakan subsistem dari sistem pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia, yang secara konseptual menganut dan mengimplementasikan prinsip negara hukum (*rechtsstaat*). Prinsip negara hukum mengisyaratkan bahwa setiap tindakan, baik aparatur negara, aparatur pemerintahan pusat, aparatur pemerintahan daerah maupun unsur warga negara dan atau warga daerah setempat, senantiasa harus bersendikan peraturan hukum (Sri Sumantri Martosoewignjo 1992: 26). Melanggar atau mengabaikan prinsip tersebut akan mengakibatkan tindakan yang bersangkutan menjadi ilegal.

Konsep negara hukum tersebut juga dianut dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diimplementasikan ke dalam kemauan politik (*political will*) penyelenggara pemerintahan daerah. Penerapan kemauan politik (*political will*) penyelenggara pemerintahan daerah harus bersendikan pada visi dan misi peraturan hukum yang berlaku. Implementasi kemauan politik yang datang dari pemerintah atau pejabat yang berwenang haruslah melibatkan partisipasi masyarakat secara luas (Mohtar Mas'oed, 2003: 9), sehingga dalam mengimplementasikan kemauan politik tersebut menjadi demokratis.

Dengan demikian kemauan politik (*political will*) yang datang dari penyelenggara pemerintahan daerah (pejabat yang berwenang) harus demokratis dan bersendikan pada visi dan misi peraturan hukum yang senantiasa diwujudkan dalam pembentukan peraturan daerah.

Eksistensi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diperbaharui menjadi UU No. 32 tahun 2004 diundangkan tanggal 15 Oktober 2004 dalam lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2004 Nomor 125, di satu sisi memberikan peluang yang cukup luas kepada Pemerintah daerah untuk mengkreasi produk perundang-undangan yang kemudian dikemas dalam bentuk Peraturan daerah.

Berkaitan dengan hal tersebut, untuk mengantisipasi agar produk perundang-undangan daerah yang berupa peraturan daerah maupun peraturan Kepala daerah tidak terjebak menjadi produk hukum yang cacat hukum (Philipus M. Hadjon, 2001: 2) maka setiap pembentukan peraturan daerah senantiasa harus memperhatikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-undangan. Selain itu dalam membentuk peraturan daerah juga harus memperhatikan asas demokrasi dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, dan asas-asas umum perundang-undangan yang baik.

Dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 14 huruf (f) ditegaskan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota salah satunya adalah dalam hal penyelenggaraan pendidikan.

Urusan pemerintahan kabupaten yang bersifat pilihan termasuk pendidikan, meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah.

Dalam melaksanakan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, pemerintah kabupaten/kota mempunyai kecenderungan untuk membentuk organisasi perangkat daerah yang terlalu besar dan kurang didasarkan pada kebutuhan nyata daerah yang bersangkutan. Hal ini berpengaruh besar pada terjadinya inefisiensi alokasi anggaran yang tersedia. Dana Alokasi Umum (DAU) yang semestinya secara proposional dan seimbang selain untuk belanja pegawai juga diperuntukkan bagi pembangunan dan pemeliharaan

sarana dan prasarana pelayanan publik, namun pada kenyataannya sebagian besar digunakan untuk membiayai birokrasi (belanja aparatur). Berdasarkan kenyataan di atas maka Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang prinsipnya mengevaluasi Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 mengamanatkan bahwa dalam penyusunan organisasi perangkat daerah selain harus mempertimbangkan kewenangan yang dimiliki, karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah, kemampuan keuangan daerah, ketersediaan sumber daya aparatur dan pengembangan pola kerja sama antar daerah serta dengan pihak ketiga, juga melakukan pembatasan jumlah perangkat daerah dan rentang kendali satuan organisasinya.

Penataan kelembagaan perangkat daerah Kabupaten Semarang yang mengacu pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tampaknya lebih mempertimbangkan kewenangan yang dimiliki dan kebutuhan riil masyarakat di bidang pendidikan. Oleh karena itu dalam rangka meningkatkan kecerdasan masyarakat di Kabupaten Semarang, pemerintah daerah berupaya mewujudkannya melalui upaya-upaya pembimbingan, pembinaan dan pengembangan pendidikan yang dilaksanakan oleh perangkat daerah berbentuk Dinas.

Pelayanan kebutuhan dasar masyarakat di bidang pendidikan dan pelaksanaan kewenangan di bidang kebudayaan agar berjalan efisien dan efektif, maka kewenangan di bidang kebudayaan dipisahkan. Berkaitan dengan hal tersebut maka perlu adanya kemauan politik Pemerintah Daerah dalam membentuk Perda bidang pendidikan.

Bertolak dari paparan di atas, yang menjadi isu sentral dalam penulisan ini yaitu ketidakjelasan implementasi kemauan politik pemerintah daerah dalam pembentukan peraturan daerah yang demokratis di bidang pendidikan, selanjutnya diungkapkan dalam judul: *IMPLEMENTASI KEMAUAN POLITIK PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMBENTUKAN PERDA YANG DEMOKRATIS BIDANG PENDIDIKAN.*

B. Rumusan Masalah

Isu sentral permasalahan yang akan diungkap, baik permasalahan hukum empiris maupun permasalahan hukum normatif yakni permasalahan pada lapisan dogmatik hukum maupun pada lapisan teori hukum. Dengan demikian permasalahan yang akan diungkap dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi kemauan politik pemerintah daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah?
2. Apakah implementasi pembentukan Peraturan Daerah telah sesuai dengan asas demokrasi?
3. Bagaimanakah implementasi Peraturan Daerah bidang pendidikan di Kabupaten Semarang?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini antara lain:

1. Tujuan deskriptif, untuk mengetahui realisasi implementasi kemauan politik pemerintah daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah.
2. Tujuan kreatif, untuk mengetahui apakah implementasi pembentukan Peraturan Daerah sesuai dengan asas demokrasi.
3. Tujuan inovatif, untuk mengetahui implementasi Peraturan Daerah bidang pendidikan di Kabupaten Semarang.

D. Manfaat Hasil Penelitian

Hasil penulisan ini diharapkan dapat bermanfaat baik untuk kepentingan akademis maupun untuk kepentingan praktis:

1. Manfaat akademis

Hasil penulisan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan pengembangan ilmu hukum pada khususnya.

2. Manfaat praktis

Dari hasil penulisan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan wacana bagi para elit Pemerintah Daerah dan DPRD dalam pembentukan peraturan daerah serta bagi masyarakat luas untuk berperan serta dalam pembentukan peraturan daerah di bidang pendidikan.

E. Kerangka Pemikiran

Untuk memperjelas kajian akademik, dalam penelitian ini perlu dibuat kerangka pemikiran.

Dalam rangka mewujudkan Sistem Pemerintahan Daerah yang sesuai dengan tuntutan masyarakat yang lebih menekankan pada pemberdayaan masyarakat, desentralisasi dan transparansi, serta sebagai penjabaran dari Tap MPR Nomor XV /MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, maka Pemerintah Pusat mengeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Untuk melaksanakan kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah sebagaimana tercantum dalam Pasal 120 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Berdasarkan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif berorientasi pada pemberdayaan masyarakat daerah yang bermuara pada terciptanya ketahanan daerah, kesejahteraan (*prosperity*) serta keamanan (*security*), dan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah.

Pemerintah Daerah sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah, DPRD sebagai wakil dari masyarakat yang mempunyai komitmen yang kuat untuk mendukung pelaksanaan pembangunan di daerah dan masyarakat itu sendiri sebagai subjek sekaligus objek dari pembangunan.

Untuk melaksanakan penataan kelembagaan Pemerintah Kabupaten Semarang telah mengeluarkan produk hukum bidang pendidikan berupa Peraturan Daerah

Nomor 4 tahun 2001 dan Perda Nomor 5 tahun 2005 yang berkaitan dengan Struktur Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang.

Munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tersebut ternyata ditafsirkan secara berbeda-beda oleh masing-masing daerah, dimana daerah cenderung membentuk organisasi perangkat daerah yang terlalu besar dan kurang didasarkan pada kebutuhan nyata di daerah. Kenyataan ini ternyata memberikan dampak tidak efisiennya anggaran, sebab sebagian besar anggaran pembangunan terserap untuk membiayai anggaran birokrasi di daerah.

Untuk menyikapi permasalahan ini Pemerintah pusat mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 yang lebih menekankan pada upaya *rightsizing*, atau menyederhanakan birokrasi pemerintah.

Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Pasal (9) menjadi landasan kemauan politik Pemerintah Kabupaten Semarang untuk menyusun Peraturan Daerah secara demokratis dan menerapkan asas-asas perundang-undangan yang baik di bidang pendidikan yaitu Perda Nomor 5 tahun 2005. Perda tersebut untuk menata kembali pola struktur organisasi perangkat daerah yang disesuaikan dengan kebutuhan nyata dan mengikuti strategi dalam pencapaian visi dan misi Kabupaten Semarang.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini merupakan kombinasi antara penelitian hukum empiris dan penelitian hukum normatif. Masing-masing tipe penelitian tersebut digunakan sesuai dengan kebutuhannya (Sunaryati Hartono, 1994:118).

Penelitian hukum empiris dilakukan melalui observasi dan wawancara mendalam (*in depth interviews*) dengan para responden dan nara sumber yang berkompeten dan terkait dengan masalah yang diteliti (objek yang diteliti) untuk mendapatkan data primer.

Penelitian hukum normatif dilakukan dengan mengumpulkan bahan hukum baik primer, sekunder dan atau tersier. Dalam rangka mendapatkan jawaban atau penyelesaian atas masalah-masalah (isu hukum) yang telah dirumuskan dapat

dipergunakan empat model pendekatan penyelesaian masalah yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutory approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*) yang implementasinya disesuaikan dengan kebutuhan (Sunaryati Hartono, 1994: 140-144).

2. Bahan Penelitian

Bahan penelitian yang digunakan pada tipe penelitian hukum empiris berupa hasil wawancara mendalam (*in depth interviews*) dengan nara sumber dan hasil observasi tentang realisasi implementasi kemauan politik Pemerintah Daerah dalam pembentukan peraturan daerah yang demokratis bidang pendidikan di Kabupaten Semarang.

Bahan penelitian yang digunakan pada tipe penelitian hukum normatif berupa bahan hukum, baik bahan hukum primer (*primary sources or authorities*) maupun bahan hukum sekunder (*secondary sources or authorities*) dan dilengkapi dengan bahan hukum tersier yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang merupakan data sekunder (Sunaryati Hartono, 1994: 134).

3. Prosedur Pengumpulan Bahan Penelitian

Bahan penelitian berupa data yang diperoleh melalui penelitian hukum empiris baik melalui wawancara mendalam dengan menggunakan pedoman wawancara maupun melalui observasi, hasil yang terkumpul dinarasikan secara komprehensif dan sistematis.

Bahan-bahan hukum yang diperoleh melalui penelitian hukum normatif diinventarisasi terhadap bahan hukum yang berkenaan dengan isu sentral dilakukan identifikasi.

Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan mengadakan penelusuran atau penemuan kembali melalui daftar petunjuk peraturan yang ada ataupun melalui informasi resmi lainnya.

Langkah berikutnya adalah meringkas, mengutip dan mengulas bahan hukum yang telah dikumpulkan, kemudian dipilih dan dihimpun sesuai dengan ketentuan hukum dan atau asas-asas hukum positif yang mendasarinya untuk disusun secara sistematis guna mempermudah dalam analisis.

4. Pengolahan dan Analisis Bahan Penelitian

Bahan penelitian pada penelitian hukum empiris dikumpulkan dengan observasi dan mewawancarai para responden serta nara sumber khususnya yang berkaitan dengan permasalahan (objek penelitian) hasilnya kemudian dianalisis secara kualitatif (Deddy Mulyana, 2002:195), kemudian dituangkan dalam bentuk deskripsi yang menggambarkan tentang implementasi kemauan politik Pemerintah Daerah dalam pembentukan peraturan daerah yang demokratis bidang Pendidikan

Bahan penelitian pada penelitian hukum normatif berupa bahan hukum yang berkaitan dengan urgensi konsep negara hukum dan asas-asas umum perundang-undangan yang baik serta perlu tidaknya asas demokrasi diimplementasikan dalam pembentukan peraturan daerah bidang pendidikan, disusun secara sistematis, kemudian diklasifikasi sesuai pokok bahasan. Selanjutnya bahan-bahan hukum tersebut dilakukan analisis secara normatif, sehingga diperoleh gambaran yang menyeluruh mengenai jawaban atas permasalahan pada lapisan ilmu dogmatik hukum dan teoretis hukum (Sunaryati Hartono, 1994:152), mengenai urgensi konsep negara hukum dan asas-asas umum perundang-undangan yang baik dan perlu tidaknya asas demokrasi diimplementasikan dalam pembentukan peraturan daerah bidang pendidikan.

Berdasarkan hasil penelitian, baik penelitian empiris maupun penelitian normatif dapat ditarik kesimpulan dan diajukan saran seperlunya.

5. Sistematika Tesis

Penulisan hasil penelitian ini akan diuraikan dalam lima bab, yakni Bab I, Bab II, Bab III, Bab IV dan Bab V. Dari bab-bab tersebut kemudian diuraikan lagi menjadi sub-sub bab yang diperlukan. Sistematika ini disusun berdasarkan urutan

langkah-langkah yang ditempuh dalam rangka kegiatan penelitian ini. Penulisan bab-bab tersebut selengkapnya adalah sebagai berikut:

Bab I meliputi: Pendahuluan, merupakan penjelasan awal yang berisi tentang: latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan, dengan demikian diharapkan penelitian ini dapat selalu mengacu dan berjalan sesuai dengan hal-hal yang telah ditetapkan sebelumnya.

Bab II: Tinjauan Pustaka, merupakan uraian sistematis bahan pustaka yang akan dijadikan kerangka teori pada tipe penelitian hukum empiris, dan atau akan dijadikan bahan hukum utama pada tipe penelitian hukum normatif.

Bab III: Gambaran Ringkas Kabupaten Semarang, diuraikan tentang keadaan wilayah Kabupaten Semarang; meliputi keadaan geografis, keadaan demografi, keadaan sosial dan ekonomi, keadaan Pemerintah Kabupaten Semarang meliputi: Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Lembaga Teknis Daerah Dinas Daerah. Keadaan Organisasi Dinas Pendidikan Kabupaten Semarang.

Bab IV: Hasil Penelitian dan Pembahasan, merupakan bahasan tentang analisis terhadap bahan penelitian yang dilakukan selama penelitian berlangsung, guna, mendapatkan jawaban atas masalah-masalah yang telah dirumuskan, yang dipaparkan lebih lanjut dalam sub-sub bab yakni:

1. Realisasi implementasi kemauan politik Pemerintah Daerah:
2. Realisasi implementasi pembentukan peraturan daerah yang demokratis,
3. Realisasi implementasi peraturan daerah bidang pendidikan.

Terakhir Bab V: Penutup, memuat kesimpulan dan saran seperlunya.